

Estratégias disponíveis para o financiamento do desenvolvimento urbano e as contribuições jurídicas trazidas pelo Plano Diretor Estratégico de 2014 na cidade São Paulo

Marcelo Fonseca Ignatios¹

Arquiteto e urbanista

Resumo: a dinâmica imposta à cidade de São Paulo durante o século XX, particularmente durante sua segunda metade, provocada pelas intensas ondas migratórias e extraordinário êxodo rural, teve severo reflexo na capacidade de planejar seu futuro sob o ponto de vista da expansão de sua infraestrutura e, conseqüentemente, do financiamento de seu pleno desenvolvimento urbano. Neste mesmo período, verifica-se a crescente afirmação dos processos de financeirização da economia em nível mundial, com reflexos ainda muito rudimentares por aqui. Entretanto, com o alinhamento da estabilização econômica ocorrida em meados da década de 1990 e o ambiente propício para a criação de um novo marco regulatório das relações jurídico-financeiras, especialmente as que envolvem o mercado imobiliário e de capitais, é crescente a participação destes setores nas decisões sobre a conformação do território urbano paulistano.

O artigo parte da contextualização macroeconômica e do papel pouco representativo dos municípios no Brasil em início de seu grande processo de industrialização, período em que o Estado provedor vislumbra controle sobre abundantes recursos financeiros, quando comparado ao porte da cidade, chegando aos dias atuais em que a complexidade das relações urbanas vem exigindo a combinação de diferentes ferramentas e instrumentos sofisticados visando ao atendimento da demanda por equipamentos e serviços públicos, numa época em que o fluxo do capital privado encontra-se fortemente presente nas realizações do próprio Estado.

Palavras-chave: financiamento, municípios, projetos urbanos, plano diretor, financeirização.

1. Introdução

As cidades, cada vez mais responsáveis pela aglutinação de pessoas em todo o mundo, vêm mudando a sua forma – antes mais densa e mista quanto ao uso do solo, e agora mais espraiada e fragmentada –, ao mesmo tempo em que diversifica grandemente as suas funções. No Brasil, até meados dos anos 1960, quando a população nacional contava oitenta milhões de habitantes, esta se dividia quase na metade entre moradores do campo e da cidade. Naquele período, a demanda por oportunidades de

¹ Especialista em negócios imobiliários pela Fupam/USP, 2008, graduado pela Unesp/Bauru, 2001, com experiência na iniciativa privada no segmento de loteamentos e bairros planejados, é superintendente de estruturação de projetos da Prefeitura de São Paulo atuando na SP-Urbanismo desde 2013. Palestrante e conferencista nas áreas de planejamento, financiamento urbano e sustentabilidade.

trabalho encontrava satisfatória resposta nas atividades agrícolas exercidas na zona rural. Entretanto, quando os processos de concentração de terras e a mecanização no campo, combinados com as altas taxas geométricas de crescimento populacional² e a forte industrialização (tardia) do país começaram a acontecer, as décadas seguintes de 1970 e 1980 foram impactadas definitivamente pelo êxodo rural e, consequentemente, pela rápida e drástica urbanização.

Ainda que a população rural brasileira de meados do século XX tenha se mantido até hoje praticamente constante em cerca de trinta milhões de pessoas³, é surpreendente constatar que a participação da população residente nas cidades tenha saltado de 44,9% (em 1960) para 85,1% (em 2010), visto que o número total de habitantes passou de setenta milhões para mais 170 milhões, respectivamente.

Com a explosão das cidades em curto espaço de tempo, a oferta por equipamentos públicos não foi insuficiente, seja através da prestação de novos serviços (educação, saúde, segurança, habitação, lazer) ou pela oferta de espaços (sistemas viários ou áreas verdes). A grande velocidade com que cresceu a população, expandindo suas manchas urbanas, contribuiu sobremaneira a grandes desequilíbrios infraestruturais e a um iminente déficit orçamentário das municipalidades. Alguns casos do drama financeiro vivido pelas grandes cidades, todas cidades-sede de regiões metropolitanas, têm se tornado emblemáticos como o das capitais Rio de Janeiro⁴, Porto Alegre⁵, Curitiba⁶ e São Paulo.

Estimulado pela Constituição de 1988, verifica-se desde aquela década um crescente movimento de priorização da autonomia dos municípios, quando estes passaram a ter cada vez maior peso relativo na distribuição e na aplicação dos recursos tributários e públicos em geral, ao mesmo tempo em que há, nos anos 1990, uma centralização dos recursos não tributários em favor do governo federal. Segundo Afonso (2014), a carga tributária municipal, já considerando a repartição constitucional de tributos, saltou de apenas 1,11% do PIB nacional em 1960 para expressivos 6,87% do produto em 2013. Vários são os indicadores financeiros que demonstram que o estreitamento das relações entre os municípios e o governo federal tem sido crescente, fazendo com que os governos estaduais tenham reduzido sua participação no recebimento de repasses federais ou mesmo de receitas tributárias⁷.

Os municípios são a “linha de frente”, a última ponta onde se demandam investimentos. É nas cidades que vivemos, trabalhamos, estudamos e nos locomovemos, daí a importância de que os repasses – ou as transferências correntes, no linguajar da contabilidade – sejam vertidos para investimentos e de suporte à crescente infraestrutura.

² Segundo o IBGE: Entre os anos de 1940-1950: 2,39%; entre 1950-1960: 2,99%; entre 1960-1970: 2,89%; entre 1970-1980: 2,48%; entre 1980-1990: 1,93%; entre 1990-2000: 1,64%; entre 2000-2010: 1,02%.

³ GIRARDI, E. *Atlas da questão agrária brasileira*. 2009. Disponível em: <http://bit.ly/34fKBkS>. Acesso em: 29 jan. 2018.

⁴ PREFEITURA resolveu mais da metade do déficit de R\$ 3,8 bilhões. *O Dia*, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2NjauCu>. Acesso em: 29 jan. 2018.

⁵ PREFEITURA estima déficit de R\$ 708 milhões em Lei Orçamentária de 2018. *Jornal do Comércio*, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2Pt1Fzx>. Acesso em: 29 jan. 2018.

⁶ LAZARO JÚNIOR, J. Puppi: orçamento esconde déficit financeiro de R\$ 531 milhões. *Câmara Municipal de Curitiba*, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2PplhVg>. Acesso em: 29 jan. 2018.

⁷ *Mais que descentralização, a federação brasileira experimentou um forte processo de municipalização. A Assembleia Constituinte de 1988 já beneficiaria as prefeituras ao elevar suas cotas-parte, tanto no fundo de participação (FPM) dos impostos federais (de renda e produtos industrializados, IPI) como (e sobretudo) do imposto estadual sobre circulação de mercadorias (ICMS).* (AFONSO, 2014).

Contudo, e perigosamente, a máquina estatal também cresceu desproporcionalmente, impactando em custeio limítrofe em relação ao ingresso de receitas.

Conforme lembram Rodrigues e Cedraz (2015), a consequência da autonomia municipal é a grande responsabilidade que as cidades brasileiras assumem diante de seus habitantes. Constitucionalmente, o Estado, e fundamentalmente os municípios, deve arcar com a implantação e manutenção dos sistemas públicos de educação e saúde, iluminação pública, saneamento básico, pavimentação, infraestrutura de cultura e lazer etc. Para fazer valer essas grandes responsabilidades, os municípios precisam arrecadar finanças através da tributação. A questão preponderante é identificar a suficiência dessas receitas tributárias e as alternativas a estas.

Manter as cidades ficou caro proporcionalmente aos tributos para elas calibrados. Há evidente descompasso, e para isso, além de paulatino reajuste e redistribuição das principais fontes tributárias municipais (IPTU, ISS e ITBI), é fator crucial encontrar novas alternativas financeiras para manter e modernizar o perímetro urbano.

Para ficarmos em apenas um dos casos de manutenção e investimento, tomemos como exemplo a extensão do sistema viário urbano, assim como a quantidade de canteiros centrais verdes, rotatórias, alças de acesso e outros espaços públicos (e de uso coletivo) que circundam as vias, como se tornou extraordinariamente grande e consequentemente oneroso para ser mantida na íntegra sua qualidade apenas com recursos públicos ordinários; basta ampliarmos este rol de itens da infraestrutura urbana – calçadas, ciclovias, pontes e viadutos, túneis, corredores de ônibus – e teremos a dimensão gigantesca do custo da cidade que, evidentemente, tem demandado cada vez mais investimentos combinados, a fundo perdido ou com juros subsidiados de longo prazo. Sejam eles nacionais (através de investimentos diretos como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, ou por meio de financiamentos em PPP e concessões públicas, como anunciado pelo Ministério do Planejamento através do PPI (programa de parcerias de investimentos), viabilizando recursos e estrutura jurídica a estados e municípios⁸) ou internacionais (organismos multilaterais como Banco Mundial, BID e CAF).

O envolvimento do setor privado em funções que caracteristicamente são de responsabilidade estatal é discutido por Graham e Marvin (2001) e posteriormente por O'Neill (2010), constatando haver cada vez mais casos em que há clara inversão das prioridades, quando ao invés se criar oportunidades de parcerias público-privadas onde existe carência de infraestrutura urbana, o interesse estatal fica relegado àquelas situações nas quais há demanda e consequente rentabilidade garantida ao parceiro privado.

Apesar desta crescente dependência de recursos ou repasses advindos de fontes externas ao município, a busca por sua autonomia e sustentabilidade financeira ganha contornos cada vez mais relevantes com o aprofundamento das discussões sobre a venda de potencial construtivo adicional (também conhecido como “solo criado”), para todo e qualquer empreendimento que necessite utilizar metros quadrados acima do coeficiente de aproveitamento básico de seu terreno, nos termos consagrados pelo Estatuto da Cidade⁹ (EC), e na medida em que sua viabilização se dá através exclusivamente de leis instituídas pelo próprio município (tais como o plano diretor, o zoneamento ou operações

⁸ PPI ganha novas atribuições para apoiar parcerias em municípios e solucionar grandes obras paradas. 7 jan. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2MXDVBW>. Acesso em: 10 mar. 2019.

⁹ Lei federal 10.257/01.

urbanas consorciadas). Este mecanismo tem referência na literatura específica como o instrumento de captura da valorização do solo urbano (*land value capture*), conforme aprofunda Smolka (2013)¹⁰.

Neste mesmo sentido, a necessidade da produção de espaços urbanos requalificados (e, por que não, ressignificados), a partir das regiões que perderam atividades economicamente relevantes no passado, como as zonas industriais, exige do Estado a manipulação das leis urbanísticas, promovendo-as de modo que sejam interessantes para a atuação privada (KAIKA; RUGGIERO, 2016). Para a reconfiguração das redes de infraestrutura e criação de novos espaços e equipamentos públicos, o setor privado de produção imobiliária, em associação com agentes financeiros, tais como fundos de investimento, bancos, operadores dos mercados de capital, são alçados ao papel de protagonista, e muitas vezes de tomadores de decisões (STROHER, 2017).

A fim de perpassar pelas alternativas à arrecadação fiscal e extrafiscal dos tributos municipais¹¹, e também aos programas interfederativos de financiamento urbano, este estudo procura abordar os outros mecanismos atualmente disponíveis pelo arcabouço jurídico nacional a serviço dos municípios, particularmente observando o caso de São Paulo, e a partir de receitas recorrentes e não eventuais (como aquelas provenientes de programas específicos para políticas públicas setoriais).

2. A reestruturação do padrão do financiamento urbano e os fundos públicos no papel do desenvolvimento urbano

A partir da década de 1990, os instrumentos financeiros consagrados como fundos públicos municipais passaram a ser constituídos no âmbito dos municípios, sempre através da edição de leis específicas. Este formato de segregação dos recursos públicos para o investimento em políticas públicas setoriais deveu-se às orientações trazidas pela Constituição de 1988, e também de exigências contidas nas alterações das normas contábeis datadas deste período¹². Inicialmente, os fundos criados foram aqueles voltados predominantemente à realização de políticas públicas direcionadas para as áreas sociais, tais como Assistência Social, Saúde da Criança e Adolescente. São Paulo liderou esta tendência. Isto em função de que os recursos transferidos pela União para Estados e municípios são sempre insuficientes para o atendimento às carências destes campos¹³ (MAGALHÃES JÚNIOR; TEIXEIRA, 2004).

Posteriormente, a partir da experiência prática exercida pela administração, os modelos baseados em fundos municipais começaram a ganhar complexidade e também passaram a exercer relevante papel nas outras esferas da gestão pública da cidade. Foram, então, instituídos outros voltados à realização de obras de infraestrutura urbana,

¹⁰ SMOLKA, M. *Implementing value capture in Latin America*. 2013. Disponível em: <http://bit.ly/2Wm5O9Z>. Acesso em: 13 fev. 2018.

¹¹ RODRIGUES, R.; CEDRAZ, T. A função extrafiscal dos impostos municipais e o desenvolvimento urbano sustentável. *Jus.com.br*, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2BQxVEI>. Acesso em: 10 fev. 2018.

¹² O QUE são os fundos públicos de natureza meramente contábil citados na Instrução Normativa RFB nº 748/2007? 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2JtEQaX>.

¹³ MAGALHÃES JÚNIOR; J. C.; TEIXEIRA, A. C. Fundos públicos e políticas sociais. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. Disponível em: <http://bit.ly/36f4qKP>.

com foco em saneamento, limpeza urbana, iluminação e até para construção de novos corredores de ônibus.

Atualmente, a cidade conta com vinte fundos, todos eles instituídos por leis específicas¹⁴, que definem sua finalidade precípua e a origem dos valores a ele cabíveis, e subsequentes decretos regulamentadores, que resolvem com maior clareza como se dão os procedimentos administrativos de utilização dos recursos, a exigência ou não de conselhos deliberativos paritários (entre servidores públicos e entidades privadas) e sua validade, quando houver.

Dos fundos discriminados pela Tabela 1, organizada de modo descendente conforme sua data de criação – os mais novos em primeiro –, verifica-se que ao todo pelo menos sete deles encontram-se não operacionais, ainda que as leis que os instituíram não tenham sido revogadas. Daqueles que tiveram orçamento definido para 2018, seis são voltados a políticas sociais e outros sete têm seus objetivos de alguma maneira relacionados com infraestrutura e desenvolvimento urbano.

Vale ressaltar, porém, que o fato de terem sido definidos os orçamentos destes fundos – e posteriormente aprovados através da Lei Orçamentária 2019 (lei municipal 17.021, de 27 de dezembro de 2018), a execução de seus valores ainda carecerá da disponibilidade dos recursos no momento da realização dos projetos por eles indicados, ao longo do exercício fiscal de 2019.

Quando delimitamos aqueles fundos que conseguem originar obras estruturais ou que financiam planos e projetos urbanos, destacamos o Fema, o FMDT, o Funsai, o FMH, e Fundurb. Resumidamente, temos como principais fontes de recursos o seguinte: autos de infração aplicados contra munícipes que descumpriram alguma regra ambiental ou de trânsito (Fema e FMDT, respectivamente); repasses destinados ao município da Sabesp no percentual de 7,5% da receita bruta obtida com as taxas de exploração dos serviços de água e esgoto sanitário conforme contrato estabelecido entre a companhia e o governo do estado em 2010 (Funsai); programas habitacionais específicos ou repasses de outro ente federativo (FMH); e arrecadação de outorga onerosa do direito de construir (Fundurb).

O FMD, instituído pela lei que criou o “plano municipal de desestatização”, embora tenha orçamento previsto para o próximo exercício, e que este seja convertido em investimentos públicos, ainda não tem recursos garantidos, uma vez que é necessário que a alienação de ativos municipais se efetive, como por exemplo o Complexo do Anhembi ou o Autódromo de Interlagos, ou que haja concessões de serviços públicos com contraprestações oferecidas ao município.

Para se ter uma ideia do peso dos destacados fundos no papel dos investimentos municipais em favor do desenvolvimento urbano, no ano de 2018, as receitas totais somaram

¹⁴ A Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, determina que aos Fundos Especiais aplica-se:

- o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação;
- a aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais;
- salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo;
- lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

R\$ 53,9 bilhões¹⁵, enquanto estes cinco fundos preveem gastar apenas R\$ 2,65 bilhões (cerca de 16% do total orçado para todos os fundos municipais em 2019, R\$ 16,2 bilhões). O restante das receitas deverá custear a máquina pública e ser revertido em políticas públicas voltadas para setores sociais e assistenciais.

Em que pesem os valores nominalmente vultosos, deve-se ressaltar que pela própria natureza destes veículos financeiros, o destino da aplicação dos recursos não segue necessariamente um planejamento de longo prazo. Bem o contrário; na realidade, o que se percebe é a pulverização dos investimentos que se espalham por todo o território (Fundurb realizando obras de pavimentação, manutenção de praças, calçadas em regiões periféricas; FMSAI realizando canalizações de córregos, reurbanização de favelas, remoção de habitações de área de risco; FMDT investindo em educação do trânsito, sinalização, fiscalização, ciclovias; FMH aplicando em obras pontuais em conjuntos habitacionais já construídos; Fema financiando projetos provenientes de ONGs ou OCIPs com interesse em pesquisa e empreendimentos na área ambiental).

Conforme já citado, a criação de contas específicas nas quais serão alocados recursos financeiros municipais não só é uma exigência contábil por parte dos órgãos de controle, como também é o modo mais fácil de manejar os recursos, vinculando-os a finalidades específicas. Após a definição orçamentária anual, que ocorre por demanda do Poder Executivo mas é discutida no âmbito do Legislativo, o gestor tem a “garantia” de que não haverá concorrência dos recursos destinados a seus projetos.

Tabela 1

	FUNDO	SIGLA	LEI DA CRIAÇÃO	LEGISLAÇÃO MAIS RECENTE	RECEITAS PRINCIPAIS	ORÇAMENTO 2018 (R\$)
1	Fundo Mun. de Desenvolvimento Social	FMD	16.651/2017	Lei Municipal nº 16.651/2017	Privatizações e concessões públicas	1.003.594.829
2	Fundo Municipal de Cultura*	—	16.278/2015	Lei Municipal nº 16.278/2015	Programas específicos	7.000.000
3	Fundo Mun. de Desenvolvimento Urbano	Fundurb	16.050/2014	Decreto Municipal nº 57.547/2016	Outorga onerosa	443.216.025
4	Fundo Municipal do Idoso*	FMI	15.679/2012	Lei Municipal nº 15.679/2012	Doações / multas / desestatizações	610.000
5	Fundo Municipal de Defesa do Consumidor*	FMDC	n/c	Decreto Municipal nº 57.920/2017	Doações / renúncia fiscal/repasse federais	91.180
6	Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenv. Sustentável	Fema	14.887/2009	Lei Municipal nº 14.887/2009	MULTAS/ acordos	22.030.300

(cont.)

¹⁵ Demonstrativo de receitas da lei municipal 17.021, de 27 de dezembro de 2018

(cont.)

	FUNDO	SIGLA	LEI DA CRIAÇÃO	LEGISLAÇÃO MAIS RECENTE	RECEITAS PRINCIPAIS	ORÇAMENTO 2018 (R\$)
7	Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura	Fumsai	14.934/2009	Lei Municipal nº 14.934/2009	Sabesp (7,5% do serviço de água e esgoto)	490.670.844
8	Fundo Municipal de Inclusão Digital*	-	14.668/2008	Lei Municipal nº 14.668/2008	Doações/ renúncia fiscal	0
9	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	FMDT	14.488/2008	Decreto Municipal nº 49.399/2008	Multas de trânsito	1.677.771.207
10	Fundo Municipal de Esportes, Lazer e Recreação*	FME	13.790/2004	Decreto Municipal nº 50.248/2008	Doações/ patrocínios/ aluguéis	4.370.000
11	Fundo Municipal de Iluminação Pública	Fundip	13.479/2003	Decreto Municipal nº 56.751/2015	Taxa municipal (Cosip)	403.441.635
12	Fundo Municipal de Saúde *	FMS	13.563/2003	Decreto Municipal nº 44.031/2003	Impostos municipais e SUS	8.782.540.242
13	F.M. de Preservação do Patr. Histórico e Cultural da Área do Projeto Luz	-	13.520/2003	Lei Municipal nº 13.520/2003	Aluguéis/ alienações/ concessões	56.100
14	Fundo Municipal de Limpeza Urbana	FMLU	13.478/2002	Decreto Municipal nº 43.271/2003	Taxas municipais/ concessionárias	2.098.459.267
15	Fundo Municipal de Assistência Social*	FMAS	12.524/1997	Lei Municipal nº 12.524/1997	Doações/ programas específicos	1.184.583.231
16	F.M. Sistema dos Corr. Segregados Exclusivos para Tráfego de Ônibus	Funcor	11.851/1995	Decreto Municipal nº 36.885/1997	Programas específicos	0
17	Fundo Municipal de Habitação	FMH	11.632/1994	Decreto Municipal nº 44.594/2004	Programas específicos/ tributos federais e estaduais	44.581.331
18	Fundo Municipal da Criança e do Adolescente *	Fumcad	11.247/1992	Decreto Municipal nº 57.321/2016	Doações/ renúncia fiscal	128.334.402
19	Fundo Municipal de Turismo *	Futur	11.198/1992	Lei Municipal nº 11.198/1992	Aluguéis/ alienações / concessões	806.410
20	Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano*	Funcap	10.032/1985	Decreto Municipal nº 54.805/2014	Multas patrimônio histórico	423.360

* Fundos voltados eminentemente para atendimentos a políticas públicas sociais e assistenciais.

Fonte: Lei Municipal 17.021, de 27 de dezembro de 2018; pesquisa legislativa

Para o caso do Fundurb, a previsão orçamentária e a sua consequente execução ao longo do ano são incertas e dependem de variáveis bastante complexas, contemplando questões econômicas afetas ao mercado imobiliário e também das diretrizes da política de desenvolvimento urbano traçada pelo Plano Diretor Estratégico.

A seguir, vamos tratar dos pontos relativos à capacidade indutora do planejamento urbanístico contida nas ferramentas econômico-financeiras de base-solo – como os recursos que abastecem o Fundurb –, que retroalimentam as contas específicas para o desenvolvimento dos territórios urbanos de São Paulo.

3. A venda de potencial construtivo adicional como ferramenta de planejamento urbano e o papel dos grandes projetos urbanos

O Estatuto da Cidade acolheu o conceito de solo criado (art. 28) ao permitir o estabelecimento de mais de um nível de coeficiente de aproveitamento para o município, conferindo ao plano diretor municipal a definição das áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante pagamento de contrapartida financeira (APPARECIDO JUNIOR, 2012). Desta forma, o município de São Paulo trouxe em seu marco legal as figuras do coeficiente de aproveitamento mínimo (abaixo do qual a utilização do imóvel pode ser considerada subaproveitada), coeficiente de aproveitamento básico (aquele que irá referenciar qual é o potencial construtivo – ou o direito de construir – em que não se exige qualquer contrapartida de seu proprietário) e o coeficiente de aproveitamento máximo (cujo papel é delimitar o potencial construtivo máximo do imóvel e permitir a cobrança pelos metros quadrados da diferença entre este e o básico).

Historicamente, dentro do contexto dos estudos relativos ao planejamento urbano, o município de São Paulo é conhecido por ter aplicado instrumentos que recuperam a valorização fundiária gerada pela atuação do poder público através da legislação urbana, como as Operações Interligadas, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas. Tais instrumentos são similares entre si no que se refere ao mecanismo de recuperação da mais-valia fundiária que se apoia no princípio do solo criado, mas apresentam diferenças quanto à maneira pela qual se relacionam com as estratégias de ordenamento territorial estabelecidas nos planos diretores e no zoneamento (MONTANDON; IGNATIOS, 2016). Por outro lado, como assevera Santoro (2014), a questão da valorização da terra impõe às cidades e aos projetos urbanos a lógica da rentabilidade do mercado de capitais, induzindo à concentração de renda e à constante valorização, restringindo contraditoriamente os espaços para usos pouco ou não rentáveis como aqueles de interesse coletivo e necessários para se buscar uma cidade mais justa.

O processo de valorização decorre dos investimentos públicos realizados no território urbano, tais como novas avenidas, pontes, parques, obras de saneamento e contenção de enchentes que, com isso, proporcionam maior qualificação das ocupações nos terrenos privados, e novo ciclo de valorização da terra – com maior chance de captura de parte deste excedente pelo poder público. Este círculo, que se pretende virtuoso, vive em constante busca por um utópico equilíbrio, no qual o valor do solo criado deve ser tão alto quanto não inviabilize a atuação privada, nem tão baixo que seja imperceptível por parte dos empreendedores e proprietários de terrenos. Dos três agentes aqui envolvidos – poder público, iniciativa privada e proprietários de terrenos – os últimos, detentores

da matéria-prima para produção imobiliária cujos resultados devem orientar as políticas de desenvolvimento urbano, serão os maiores beneficiados quanto mais distante este equilíbrio se encontra.

Com efeito, exercícios de simulação e elaboração de estudos econômico-financeiros têm papel importante durante a construção dos planos urbanísticos, estimando a capacidade de geração de recursos para aplicação na cidade, com a consequente indicação do rol prioritário de intervenções urbanas, objetivando atingir melhores índices de adensamento populacional, diversidade de rendas e distribuição de equipamentos.

Um dos fundamentos do PDE, aprovado em 2014, foi estabelecer para todo e qualquer terreno o potencial construtivo básico igual a 1,0 (CA básico), o que permitiu com que concessão dos demais parâmetros urbanísticos – CA máximo, valor da outorga onerosa, gabarito de altura das edificações, usos incentivados – demonstre de modo muito claro quais são as diretrizes do Plano para o desenvolvimento de longo prazo.

3.1. Outorga onerosa do direito de construir (OODC)

Embora o mecanismo do solo criado tenha sido experimentado inicialmente na década de 1980 por meio das operações interligadas (MONTANDON, 2010, p. 32), foi no PDE de 2002 e no zoneamento de 2004 que o instrumento da outorga onerosa do direito de construir foi regulamentado. Desde então, o instrumento tem sido objeto de diversos estudos (CYMBALISTA, SANTORO, 2006; FURTADO *et al.*, 2007; SANDRONI, 2010), dando conta de seu alcance e importância para as políticas públicas de desenvolvimento urbano, e alvo de crítica e questionamentos por parte de construtores e incorporadores, acusando-a de excessivamente cara e prejudicial para a atividade produtiva.

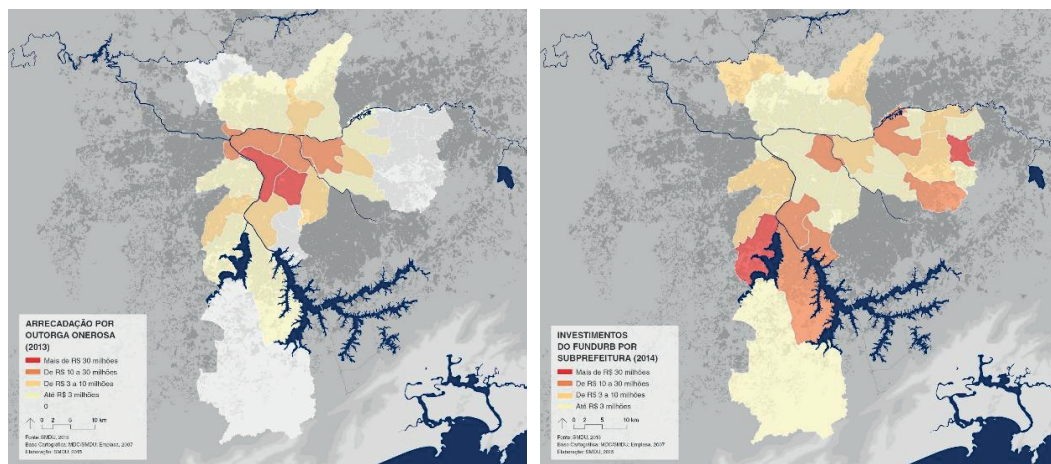
Entretanto, é interessante frisar que, para o PDE de 2014, embora a relação econômica do potencial construtivo concedido seja uma fonte considerável de obtenção de recursos financeiros em favor do financiamento urbanístico, a função “arrecadatória” não é a sua principal missão. Em outras palavras, aos instrumentos urbanísticos decorrentes do PDE conferiu-se a possibilidade de manejar o preço deste potencial (reduzindo ou elevando seu valor) de modo a indicar e induzir a melhor forma de ocupação na cidade, conforme a intenção do plano. Somente em segunda análise a OODC possibilita retorno financeiro à municipalidade para posteriormente gerar melhorias urbanísticas através de investimentos em espaços públicos, equipamentos ou serviços mais qualificados.

Considerando que a OODC é aplicada em todo o território urbanizado da cidade, mas que sua principal incidência ocorre nas regiões onde existe maior atividade imobiliária, verifica-se que há uma forte tendência de que o instrumento tenha força distributiva no território, arrecadando nas áreas mais ricas e infraestruturadas e executando o recurso nas áreas mais pobres e periféricas. O que o PDE de 2014 propôs relativamente à aplicação da OODC foi a exacerbação de seu papel indutor, assumindo uma dimensão urbanística, acima de sua faceta econômica. Como tratamos em outro trabalho, caso a obtenção de recursos financeiros com a aplicação do instrumento resulte eventualmente num montante menor do que o esperado, mas tenha atingido os resultados urbanísticos, sociais e ambientais desejados pelo plano, compreende-se que a finalidade da política urbana tenha sido alcançada (MONTANDON; IGNATIOS, 2016).

Apontamentos sistematizados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (atual SMUL) demonstram através dos dois mapas da Figura 1 a tendência distributiva

proporcionada pela aplicação do instrumento da OODC. Os dados foram obtidos a partir da leitura dos relatórios de acompanhamento do Fundurb, que é o veículo financeiro utilizado para recepcionar as contrapartidas da outorga onerosa, bem como os orçamentos aprovados pelo conselho gestor do fundo.

Figura 1



Fonte: PMSP/SMUL.

Apesar dessa característica benéfica para a redução das desigualdades socioterritoriais, a leitura dos relatórios anuais dos últimos quatro anos demonstra que os recursos aprovados para serem executados pelos órgãos da administração guardam pouca ou quase nenhuma relação com os planos articulados de desenvolvimento urbano: a maioria dos investimentos são de cunho emergencial (reassentamento de famílias em áreas de risco, acessibilidade, regularização de conjunto habitacional) e intervenções pontuais (reformas de calçadas, praças, instalação de playground e ciclovia).

Então, na busca por intervenções mais sinérgicas e que tenham visão de conjunto, a prática de delimitar perímetros específicos de atuação passou a ser crucial – quase como a “única alternativa viável”. Há cada vez mais a preferência ou a indicação para a aplicação das operações urbanas consorciadas ou projetos análogos a estas. Discorreremos sobre estas experiências em São Paulo mais adiante.

3.2. Operações urbanas consorciadas (OUC) com contas vinculadas

Diferentemente de qualquer outra cidade do Brasil, em São Paulo as OUC foram largamente aplicadas desde a década 1990, e não faltam análises acerca de seu desempenho – sucessos e insucessos, virtudes e deficiências, abrangência e limitações. (FIX, 2001; KLINK; STROHER, 2017; MONTANDON, 2010; NOBRE, 2009; SANTORO; ROLNIK, 2017). Estão em vigor atualmente na cidade três operações urbanas consorciadas: Água Espreiadas (2001) com 1.100 ha, Faria Lima (2004) com 450 ha e Água Branca (2013) com 650 ha. Todas estas já contam com leis específicas editadas após o EC e, portanto, dentre outros aspectos, consideram como veículo para a comercialização do potencial construtivo

adicional a figura dos Cepacs (Certificados de Potencial Adicional de Construção). Este e a OODC, conforme atualmente aplicada a partir do PDE de 2014, apresentam diferenças importantes quanto à forma onerosa de se acessar os metros quadrados além do CA básico:

- OODC¹⁶: quanto mais próximo do CA máximo concedido para o terreno onde o empreendimento imobiliário pretendido estiver, menor será o valor unitário do metro quadrado adicional ($1/\text{CA}$ utilizado); o valor financeiro da terra está baseado em um cadastro municipal decorrente das transações imobiliárias de mercado, guarda boa relação com os preços reais dos terrenos e, ainda que não seja atualizado com a frequência necessária, é dinâmico ao longo do tempo; a tipologia do empreendimento pretendido pode impactar em descontos da contrapartida financeira, visto que se aplica um fator redutor (fator de interesse social – F_s) para unidades habitacionais de interesse social (HIS), de mercado popular (HMP) ou simplesmente menores, em intervalo de 50 m² a 70 m²; as regras de aplicação abrangem todo o território urbanizado, e permite que existam valores diferenciados conforme a infraestrutura urbana disponível (quanto melhor, mais caro) e incentivos, através de descontos, conforme a intenção do planejamento (estímulo a empregos em certas regiões, ou maior controle das densidades habitacionais em regiões já muito adensadas); a aquisição do potencial por outorga onerosa é feito diretamente da prefeitura e sempre para aplicação imediata aos empreendimentos.
- Cepac: o preço do Certificado parte de um valor-piso definido pela lei específica da OUC, que ao longo dos anos vai sendo “corrigido” através da oferta nos leilões públicos; o valor unitário do metro quadrado adicional é constante, independentemente do quanto o empreendimento necessitar, sempre limitado ao CA máximo; a lei específica sempre apresenta uma tabela fixando um fator de equivalência de 1,0 Cepac em certa quantidade de metros quadrados, variando conforme a localização do terreno dentro dos limites da OUC, conforme as intenções do plano urbano e sensível ao valor da terra; é permitido adquirir o título sem que necessariamente haja um empreendimento para que este seja vinculado imediatamente; também é possível a prática de mercado secundário, realizada entre particulares detentores do papel e independente dos leilões.

Para que a operação urbana funcione, é necessário que o tripé de variáveis esteja disponível conforme a necessidade do empreendimento: i) terreno transformável, ii) estoque de potencial construtivo no local e iii) quantidade de Cepac suficiente. Portanto, os componentes mercadológicos de “oferta e demanda” estão fortemente presentes na lógica de financiamento da OUC: quanto mais próximo da escassez de qualquer dos três elementos citados, mais caro e disputado fica o território, permitindo, ao menos em tese, que o poder público possa se apropriar de parte expressiva da valorização territorial, reinvestindo recursos nele mesmo.

A soma da área coberta pelas operações urbanas consorciadas vigentes perfaz cerca de 2.200 ha, o que representa menos de 4% de todo o território do município de São Paulo

¹⁶ $C = (A_t \div A_c) \times V \times F_s \times F_p$. Sendo: C – contrapartida financeira relativa a cada m² de potencial construtivo adicional; A_t – área de terreno em m²; A_c – área construída computável total pretendida no empreendimento em m²; V – valor do m² do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de outorga onerosa; F_s – fator de interesse social, entre 0 e 1; F_p – fator de planejamento entre 0 e 1,3.

delimitado pela Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana. Perniciosamente, este instrumento permite o financiamento fragmentado e reduzido da cidade, calcado em um programa de obras específico (e não no equilíbrio da oferta de serviços públicos) e, à exceção da OUC Água Branca, sem o suporte de um projeto urbanístico. A única exigência feita pelos órgãos públicos, e que servirá de referência técnica em relação ao sucesso do empreendimento público, é a elaboração de EIA-RIMA com fins de obtenção da licença ambiental preliminar (LAP), sendo esta baseada apenas nas obras e ações mitigadoras do impacto decorrente do incremento da densidade habitada e construída.

Os recursos auferidos com a venda de Cepacs são direcionados para uma conta específica vinculada a cada OUC, sujeita a rendimentos financeiros conservadores enquanto não utilizados, cujo único propósito é realizar os investimentos previstos e autorizados pela lei. Não há hipótese de que os recursos sejam remetidos para ações externas ao perímetro da OUC – exceto para aqueles casos expressos em suas leis¹⁷.

Em seus artigos, Klink e Stroher (2017, p. 5 apud SANDRONI, 2010), Maleronka (2010) e Smolka (2013) fazem ótima síntese comparativa entre as principais características econômico-financeiras das OUC, destacando o funcionamento dos Cepacs, e os argumentos para a utilização deste instrumento, em grande medida por sua característica orientada para participação intensiva do setor privado.

Valendo-se da vasta experiência municipal com estas ferramentas de cessão onerosa dos direitos de construir, após a aprovação da revisão do PDE em 2014, um novo arcabouço de instrumentos foi inaugurado, trazendo alternativas para viabilização dos grandes projetos urbanos e, conseqüentemente, outras formas de encontrar financiamento para eles. Desde então, a municipalidade tem investigado novos modelos de financiamento de projetos urbanos, como forma de evitar repetição de modelos que fracassaram – ou que, numa visão menos pessimista, trouxeram a seus territórios conflitos e desequilíbrios paradoxalmente opostos ao que se pretendeu originalmente – e, assim, partir para cenários mais sustentáveis e dinâmicos, adaptáveis aos diferentes momentos macroeconômicos pelo longo prazo ao qual devem vigorar estes projetos.

3.3. Operação urbana consorciada (OUC) com conta vinculada e gestão específica

Nesta direção, a municipalidade propôs, após mais de uma década de discussões em torno de um mesmo território, soluções inovadoras em termos de gestão territorial com vistas a implantação de um Projeto de Intervenção Urbana (PIU) a ser implantado por intermédio da OUC Bairros do Tamanduateí¹⁸.

A proposta desta operação urbana traz em sua concepção, e a exemplo da OUC Água Branca, um projeto urbanístico que é composto por um conjunto de ações setoriais envolvendo infraestrutura (conexões, alargamentos e travessias viárias), habitação de interesse social, serviços e equipamentos públicos de atendimento à população, recuperação da

¹⁷ A OUC Água Branca inovou o instrumento urbanístico ao trazer em sua lei o conceito do perímetro expandido com as finalidades exclusivas de promoção de HIS, obras nos rios afluentes do Tietê e conexões viárias ou pedestrianizadas sobre ele (Art. 13, Lei 15.893/13).

¹⁸ O perímetro anteriormente batizado como operação urbana Diagonal Sul, posteriormente transformado em operação urbana consorciada Mooca-Vila Carioca – este objeto de contrato entre a prefeitura e o Consórcio MVC, foi absorvido pelo PDE 2014 na forma do Setor Arco Tamanduateí da Macroárea de Estruturação Metropolitana, e consta do PL 723/2015 com o título de OUC Bairros do Tamanduateí.

orla do rio Tamanduateí, recuperação do patrimônio histórico e um conjunto de novas áreas verdes. Os estudos para embasar o projeto consideraram um horizonte de 30 anos¹⁹ para as transformações territoriais e para o atendimento completo da licença ambiental prévia, já emitida pelo órgão ambiental do município.

Várias são as inovações incorporadas na proposta desta operação urbana a fim de perseguir soluções mais equilibradas e sustentáveis de seu território, quando comparadas às anteriores.

A principal delas, e que merece destaque no contexto deste trabalho, refere-se ao formato da gestão da OUC, quando descreve o papel da Bairros do Tamanduateí S/A. O modelo é o da constituição de pessoa jurídica, sob a forma de sociedade anônima de economia mista, subsidiária da empresa municipal já existente SP-Urbanismo, que a receberá como aumento de capital²⁰. À empresa caberá (PL 723/2015, artigos 64 e 65) a totalidade das atribuições exclusivas e tradicionais do poder público, mas podendo, ainda, celebrar contratos de PPP, emitir debêntures, participar do capital de outras empresas controladas por ente público ou privado, constituir sociedades de propósito específico, participar de fundos de investimentos imobiliários e, se necessário, “utilizar suas cotas de fundos de investimento como garantia no desenvolvimento de parcerias público-privadas de obras e serviços”.

Este modelo teve como inspiração aquele praticado pela CDURP (Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto), companhia responsável pela gestão e implantação da OUC Porto Maravilha, no Rio de Janeiro. Com a vantagem para o modelo paulistano de que o surgimento da BTSA viria a partir da *expertise* e competências já praticadas por sua controladora SP-Urbanismo, sendo que na nova estrutura a responsabilidade pela implantação do projeto e a articulação técnica necessária para tal – através de todos os artifícios anteriormente citados – estariam sendo feitos por equipe dedicada.

A Nota Técnica da OUC BT (2015, p. 68) explica que, no arranjo institucional da BTSA, consta a previsão de que ao menos uma cadeira do Conselho de Administração e uma cadeira do Conselho Fiscal da empresa serão ocupadas por representantes dos investidores na OUCBT, eleitos nas condições previstas em seus estatutos. Justifica este modelo como alinhado “com a necessidade de conferir às entidades do setor público que realizam atividades empresariais a maior transparência possível em suas atividades” pelo viés de que “a presença obrigatória dos investidores tende a trazer aos órgãos de representação e fiscalização da empresa a necessária visão destes agentes”.

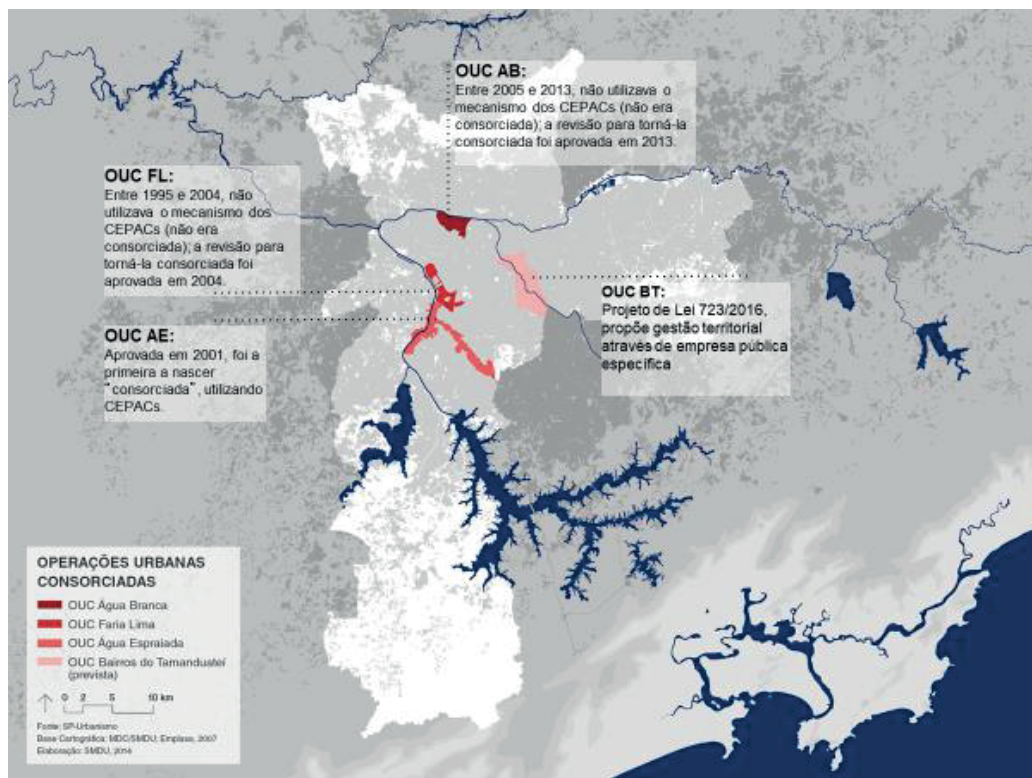
A OUC BT também trabalha com o formato de arrecadação de recursos auferidos com a comercialização de potencial adicional de construção através de Cepac. Contudo, sua modelagem considerou a possibilidade de se conferir descontos mediante ao atendimento das tipologias construtivas incentivadas pelo projeto urbanístico. Este mecanismo permite que aqueles empreendimentos que contribuírem com maior vigor ao atendimento dos aspectos ambientais (requalificação da orla, aumento da permeabilidade do solo, utilização de mecanismos de retenção e reúso da água, dentre outros) deverão se beneficiar com menor exigência na aquisição dos títulos.

¹⁹ SÃO PAULO. Nota Técnica OUC BT. In: NOTAS técnicas do PL nº723/2015. 2015, p. 16 e 67. Disponível em: <http://bit.ly/349UTCT>. Acesso em: 15 fev. 2018.

²⁰ Ibid., p. 66.

Trata-se, portanto de um “consorciamento” proposto de modo mais exacerbado do que a mera contrapartida financeira exigível em casos como este, buscando alcançar respostas para o financiamento do desenvolvimento urbano delegando ao privado ações pontuais, mas que em quantidade, poderão gerar amplo território com melhor qualidade urbanística.

Figura 2



Fonte: SMDU (2014).

3.4. Área de intervenção urbana (AIU) com conta segregada no Fundurb

Para a consecução de seus objetivos, o PDE 2014 determinou que os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) (art. 136) devem demonstrar quais são as ações mais adequadas para a sua eficiente implantação, utilizando-se de instrumentos urbanísticos disponíveis. Os instrumentos urbanísticos capazes de colaborar na implantação dos PIUs devem trazer mecanismos para a composição de investimentos e formas de financiamento da proposta; incentivos econômicos e estratégias de gestão quando de sua implantação; e as ações mitigadoras vinculadas às condições socioambientais da região a ser requalificada. Assim como as operações urbanas consorciadas (art. 137) e a concessão urbanística (art. 144), as áreas de intervenção urbana (art. 145) são instrumentos urbanísticos adequados para a implantação de tais projetos.

O PDE traz as definições gerais sobre o instrumento AIU, descrevendo que esta é uma porção do território delimitada como região de especial interesse para a reestruturação, transformação, recuperação e melhoria ambiental, com o objetivo de gerar efeitos positivos na qualidade de vida, no atendimento às necessidades sociais e no desenvolvimento econômico do município. A exemplo da OUC, deve reunir um programa de intervenções associado a parâmetros urbanísticos e à definição de quantidades necessárias de área adicional construída para atender o adensamento populacional e construtivo desejado ao território; e deve ser, também, instituída por meio de uma lei específica.

Verifica-se através deste instrumento a recorrente estratégia de se particionar as ações pelo território para requalificar, reestruturar ou transformar a cidade, com objetivo de proporcionar o financiamento do todo – a cidade – em partes, etapas ou perímetros. Entretanto, como característica diferencial entre estes dois instrumentos (AIU e OUC) está a forma de regulação da outorga onerosa do direito de construir a partir das conclusões e diretrizes entabuladas pelo PIU.

Na busca da viabilidade e do financiamento das propostas de transformação, o PDE permitiu que cada AIU defina o i) valor do potencial construtivo adicional em seu território, valendo-se de fatores de planejamento (Fp) e de interesse social (Fs) próprios, por intermédio do ii) controle da quantidade de área construída computável adicional (ACCA). De acordo com os estudos e modelagens, a composição destes dois índices (preço e disponibilidade da ACCA) permite identificar o volume de recursos disponíveis que contribuirá para o financiamento das intervenções previstas no PIU. Os valores arrecadados, obtidos por mecanismos específicos de alienação, podem ser segregados em conta especial do Fundurb (PDE, artigo 145, III, § 5º) para exclusiva utilização na implantação do projeto.

Ignatios, Rodrigues e Galdiano (2017, p. 7, 8) em artigo escrito com o objetivo de descrever parte da metodologia e as abordagens jurídico-econômicas tratadas pelo projeto Arco Tietê, trazem referências quanto a uma das hipóteses para a aplicação inédita da AIU. A visão estabelecida para o PIU do Arco Tietê traz um modelo de compartimentação intermediário quando comparado aos perímetros e regras das OUC. Como demonstra a Figura 3, o projeto tratou de analisar e diagnosticar uma grande área, com mais de 5.380 ha, mas propôs regulamentar novos parâmetros urbanísticos a partir de 3 AIUs²¹, cujos perímetros somavam ao todo 2.390 ha (44% da área total).

Até o momento, no entanto, a implementação da primeira AIU veiculando o PIU do Arco Tietê não foi levada a cabo, tampouco nenhum outro projeto urbano ou lei específica²² utiliza-se deste instrumento, fato que ainda carece de maior aprofundamento.

Dentro de uma AIU, e conforme preconiza o PDE, o projeto pode definir o valor do Fp para fins de cálculo da outorga onerosa – neste modelo não há utilização de CEPACs, e também fixar novos índices urbanísticos apoiados pelo projeto urbanístico (CA máximo, gabarito de altura, recuos, quota ambiental, etc), que passam a vigorar sobre as regras ordinárias do zoneamento. Não há caráter de exceção, como ocorre nas OUC (MALERONKA, 2010), mas sim a fixação dos novos parâmetros obrigatórios. Para se participar do projeto (fato que seria comparável à adesão dos empreendimentos à OUC conforme a vinculação

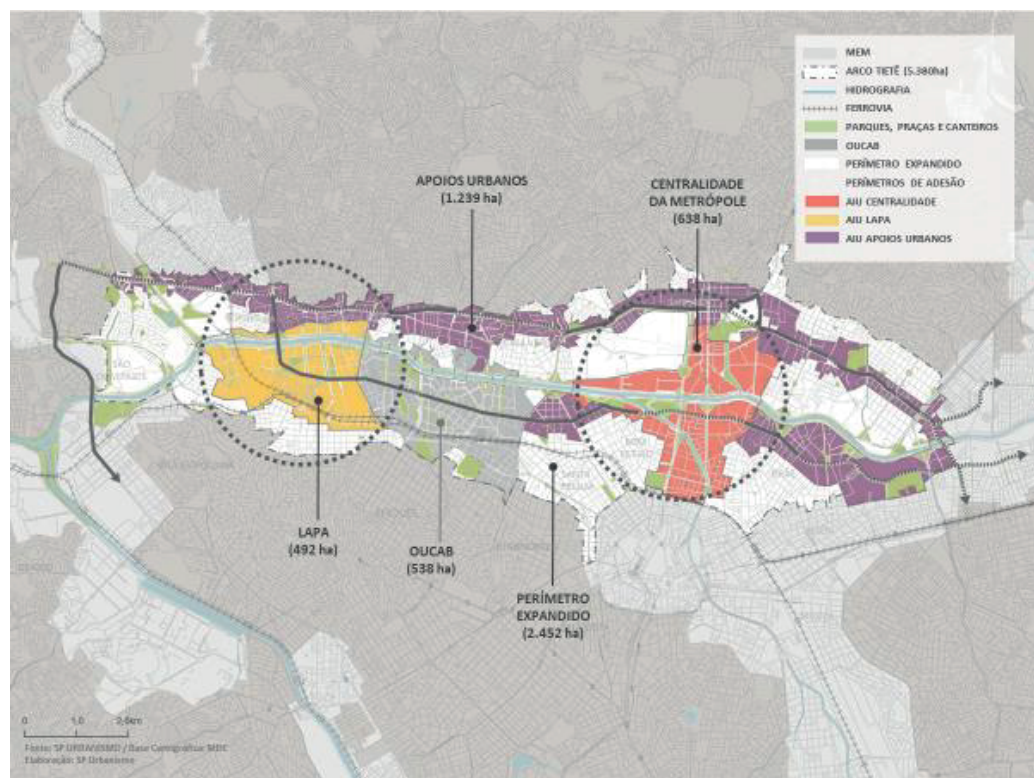
²¹ AIU-Lapa, AIU-Centralidade da Metrópole e a AIU-Apoios Urbanos.

²² O PL 581/16 trazia o ordenamento jurídico e territorial necessário para a implantação do projeto Arco Tietê, mas foi retirado da Câmara dos Vereadores em abril de 2017 após a transição da administração municipal do prefeito Fernando Haddad para João Doria, mas seu conteúdo completo ainda encontra-se disponível em: <http://bit.ly/2PtJ8mM>.

de CEPACs aos terrenos), basta estar contido em seu perímetro, mesmo que não seja adquirida área computável adicional (ACA).

Para o caso do PIU do Arco Tietê, também ficariam definidos pela lei específica o programa de intervenções²³ e as formas de gestão de sua priorização ao longo do período de vigência²⁴. Quanto ao destino do valor arrecadado com a OODC comercializada, este iria para a conta vinculada da própria AIU, podendo, eventualmente, trabalhar em favor de outra AIU, já que as três encontram-se no interior do mesmo PIU, sendo certo que o incremento do custo do metro quadrado adicional e a consequente captura desta mais-valia dar-se-ia no ritmo da atualização do valor de cadastro – sensível em relação às transações imobiliárias da região, e conforme já citado neste trabalho quando descrevemos o comportamento da fórmula da OODC.

Figura 3



Fonte: SP-Urbanismo (2015).

²³ PL 581/2015, Quadro 4 e Mapa IX.

²⁴ Ibid., artigo 42, § 1º. A execução das obras previstas no Programa de Intervenções estará sujeita ao detalhamento, por intermédio de Planos de Ação Integrada desenvolvidos pela SP-Urbanismo.

3.5. Transferência de potencial construtivo

Na medida em que o potencial construtivo passa a ser reconhecido juridicamente com o bem público a ser distribuído pelo espaço urbano por intermédio do zoneamento ou comercializável seguindo disposições legais (APPARECIDO JUNIOR., 2012, p. 113, 114), através da OODC, por exemplo, o PDE deve trabalhar com a gestão mais eficiente deste em termos de aproveitamento urbanístico e atendimento às diretrizes das políticas públicas.

O Estatuto da Cidade, com efeito, estabelece que as leis municipais poderão autorizar que o proprietário de imóvel urbano exerça em outro local ou alienar seu direito de construir, ou mesmo doá-lo ao Poder Público mediante a transferência de seu potencial construtivo, desde que este seja considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e sociais, dentre outras razões objetivas consideradas de interesse público.

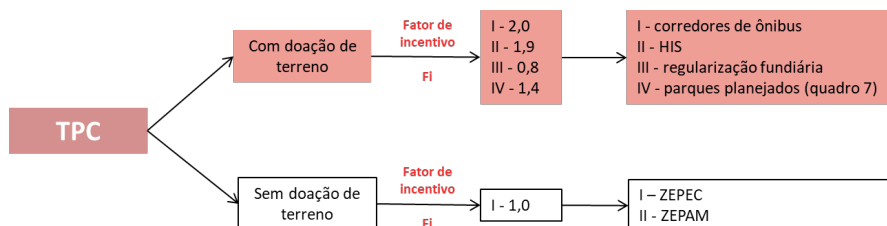
No PDE de 2014, o instrumento da Transferência de Potencial Construtivo (TPC), já consagrada em diversos municípios do Brasil, mas aplicável em sua esmagadora maioria apenas para os casos de imóveis com restrições impostas pelas regras de tombamento, passou a ser considerado alternativa para os casos de desapropriação quando estes imóveis estiverem na mira das ações mais prioritárias dos projetos de desenvolvimento urbano.

Objetivamente, o que passa a ser considerado passível de TPC, além dos tombados pelos órgãos competentes, são as situações em que haja necessidade de desapropriação visando (i) alargamentos ou abertura de sistema viário para fins de ampliação das redes de transporte coletivo sobre pneus (corredores de ônibus), (ii) regularização fundiária e outros programas habitacionais e na (iii) implantação de novos parques públicos.

A novidade fica por conta de dois fortes aspectos. Primeiro, porque passou a ser permitida a doação de parte ou do todo do imóvel à municipalidade, para aqueles casos em que sejam necessárias desapropriações, as quais tendem a ser morosas e conflituosas para ambas as partes envolvidas. E, segundo, porque o PDE cria, ainda, fatores de incentivo que buscam atrair o interesse para o mecanismo da TPC, permitindo que este procedimento seja vantajoso financeiramente ao proprietário-doador, que terá seu bem avaliado muito próximo do valor de mercado, podendo abreviar, através de uma desapropriação amigável, as custas processuais que poderiam correr contra a municipalidade por vários anos.

Para toda e qualquer obra a ser executada pelo Estado, cada vez mais, a aquisição de terras tem se tornado um dos maiores (senão o maior) gargalo, já que os imóveis na cidade de São Paulo sofreram ao longo dos anos intenso processo de valorização em função da ampla infraestrutura instalada e do papel da atração de investimentos em diversos setores econômicos, característica cada vez mais marcante da capital (Figura 4).

Figura 4



Fonte: elaboração própria.

Sem dúvida, passa a ser, também, a TPC uma poderosa forma de financiamento das políticas de desenvolvimento urbano, possível através da transação regulamentada do principal ativo público municipal, o potencial construtivo adicional dos lotes.

4. Conclusões

Sem dúvida a exacerbação do interesse privado na produção do território urbano tem se intensificado cada vez mais, na medida em que se escasseiam as possibilidades de obtenção de recursos públicos diretos, sejam a fundo perdido ou através de financiamentos multilaterais ou interfederativos a taxas de financiamento subsidiadas. O arcabouço jurídico-urbanístico tem acompanhado esta necessidade, dinamizando a atuação do Estado na regulação e na gestão.

Entretanto, a necessidade de promover as intervenções físicas no espaço público tem criado fronteiras onde há uma tênue linha separando o interesse público, entendido como a expressão dos interesses da coletividade, e o interesse privado, através da confirmação positiva das taxas de retorno meta para investimentos realizados, ou a serem realizados.

É cada vez mais urgente que avaliemos a concepção econômico-financeira dos grandes projetos de requalificação urbana sob a ótica de seus projetos urbanísticos, buscando garantir que mesmo havendo desejável e intensa atuação privada, gerando afluxo de receitas em prol do desenvolvimento urbano, que estas não produzam territórios de exclusão, de aumento das desigualdades socioespaciais e, o pior, que com estes se esteja empurrando para as fronteiras seguintes da zona urbana os problemas que se propunha resolver originalmente.

Evidentemente que a maior liberdade para atuação do capital nas pautas urbanas tem promovido desejável desenvolvimento da cidade, mas devemos observar que os recursos são finitos e, por esta razão, eles sempre irão perseguir aqueles projetos cujo risco é menor com taxas de retorno mais altas. É papel do Estado – continua sendo – indicar a contraposição à visão estritamente financeirizada para que se esteja construindo um futuro para as cidades realmente sustentável no sentido pleno.

5. Referências bibliográficas

- AFONSO, J. Financiamento da inovação urbana. In: LAZZARINI, S. G. *Arq.futuro: financiamento da inovação urbana: novos modelos*. São Paulo: Bei Comunicação, 2014.
- APPARECIDO JUNIOR, J.A. *Propriedade urbanística e edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis*. Curitiba: Juruá, 2012.
- CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. A outorga onerosa do direito de construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. In: SEMINÁRIO POLÍTICA FUNDIÁRIA MUNICIPAL E GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA, 2006, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Instituto Pólis/ Lincoln Institute of Land Policy/Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- FIX, M. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FURTADO, F. *et al.* Outorga onerosa do direito de construir: panorama e avaliação de experiências municipais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. *Anais [...]*. Belém: UFPA, 2007.

GRAHAM, S.; MARVIN, S. *Splintering urbanism*. London: Routledge, 2001.

GIRARDI, E. *Atlas da questão agrária brasileira*. São Paulo: Unesp, 26 mar. 2009. Disponível em: <http://bit.ly/34fKBkS>. Acesso em: 29 jan. 2018.

IGNATIOS, M. F.; RODRIGUES, G. P. GALDIANO, A. J. Atividade imobiliária e os cenários de transformação urbana em São Paulo: o caso do Arco Tietê. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN REAL ESTATE SOCIETY, 17., São Paulo, 2017. *Anais [...]*. São Paulo, 2007.

KAICA, M.; RUGGIERO, L. Land financialization as a 'lived' process: The transformation of Milan's Bicocca by Pirelli. *European Urban and Regional Studies*, v. 23, n. 1, p. 3-22, 2016.

KLINK, J; STROHER, L. E. M. The making of urban financialization? An exploration of Brazilian urban partnership operations with building certificates. *Land Use Policy*, v. 69, p. 519-528, 2017.

LAZARO JÚNIOR, J. Puppi: orçamento esconde déficit financeiro de R\$ 531 milhões. *Câmara Municipal de Curitiba*, Curitiba, 22 fev. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2PplhVg>. Acesso em: 29 jan. 2018.

MAGALHÃES JÚNIOR, J. C.; TEIXEIRA, A. C. (org.). Fundos públicos e políticas sociais. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. Disponível em: <http://bit.ly/36f4qKP>.

MALERONKA, C. Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento operação urbana consorciada à luz da experiência paulistana. 2010. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MENEGON, N. M. Planejamento, território e indústria: as operações urbanas em São Paulo. 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MONTANDON, D. T.; IGNATIOS, M. F. A dimensão urbanística da outorga onerosa do direito de construir no município de São Paulo. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2016.

MONTANDON, D. T. Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

NOBRE, E. C. Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da operação urbana consorciada Água Espraiada em São Paulo. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 203-219, 2009.

O'NEILL, P. M. Infrastructure financing and operation in the contemporary city. In: *Geographical Research*, v. 48, n. 1, p. 3-12, 2010.

O QUE são os fundos públicos de natureza meramente contábil citados na Instrução Normativa RFB nº 748/2007? 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2JtEQaX>.

PPI ganha novas atribuições para apoiar parcerias em municípios e solucionar grandes obras paradas. ABDIB, 7 jan. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2MXDVBW>. Acesso em: 10 mar. 2019.

PREFEITURA estima déficit de R\$ 708 milhões em Lei Orçamentária de 2018. *Jornal do Comércio*, Porto Alegre, 16 out. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2Pt1Fzx>. Acesso em: 29 jan. 2018.

PREFEITURA resolveu mais da metade do déficit de R\$ 3,8 bilhões. *O Dia*, Rio de Janeiro, 20 jul. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2Njaucu>. Acesso em: 29 jan. 2018.

SÃO PAULO. Lei nº 16.722, de 27 de dezembro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do município de São Paulo para o exercício de 2018. *Diário Oficial da Cidade*, São Paulo, 2017.

SÃO PAULO. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Plano Diretor Estratégico – PDE. *Diário Oficial da Cidade*, São Paulo, 2014.

SÃO PAULO. Projeto de Lei nº 723/2015. Estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, define Projeto de Intervenção Urbana para a área da Operação Urbana e autoriza a criação da empresa Bairros do Tamanduateí S/A

SÃO PAULO. Nota Técnica OUC Bairros do Tamanduateí. In: NOTAS técnicas do PL nº723/2015. Disponível em: <http://bit.ly/349UTCT>. Acesso em: 15 fev. 2018.

RODRIGUES, R.; CEDRAZ, T. A função extrafiscal dos impostos municipais e o desenvolvimento urbano sustentável. *Jus.com.br*, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2BQxVEI>. Acesso em: 10 fev. 2018.

SANDRONI, P. *Captura de mais valias urbanas em São Paulo através do binômio Solo Criado/Outorga Onerosa*: análise do impacto do coeficiente de aproveitamento único como instrumento do Plano Diretor de 2002. Relatório 20. São Paulo: FGV EAESP, 2010.

SANTORO, P. F. Rentabilidade e direito à cidade: uma equação (im)possível? In: LAZZARINI, S. G. *Arq.futuro*: financiamento da inovação urbana: novos modelos. São Paulo: Bei Comunicação, 2014.

SANTORO, P.F.; ROLNIK, R. Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 407-431, 2017.

SMOLKA, M. *Implementing value capture in Latin America*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: <http://bit.ly/2Wm5O9Z>. Acesso em: 13 fev. 2018.

STROHER, L. E. M. Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil? *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 19, n.39, p. 455-477, 2017.